

Zeitschrift: Revue syndicale suisse : organe de l'Union syndicale suisse
Herausgeber: Union syndicale suisse
Band: 61 (1969)
Heft: 4

Artikel: AVS : assurance de base ou assurance populaire?
Autor: Bernasconi, Giacomo
DOI: <https://doi.org/10.5169/seals-385531>

Nutzungsbedingungen

Die ETH-Bibliothek ist die Anbieterin der digitalisierten Zeitschriften. Sie besitzt keine Urheberrechte an den Zeitschriften und ist nicht verantwortlich für deren Inhalte. Die Rechte liegen in der Regel bei den Herausgebern beziehungsweise den externen Rechteinhabern. [Siehe Rechtliche Hinweise.](#)

Conditions d'utilisation

L'ETH Library est le fournisseur des revues numérisées. Elle ne détient aucun droit d'auteur sur les revues et n'est pas responsable de leur contenu. En règle générale, les droits sont détenus par les éditeurs ou les détenteurs de droits externes. [Voir Informations légales.](#)

Terms of use

The ETH Library is the provider of the digitised journals. It does not own any copyrights to the journals and is not responsible for their content. The rights usually lie with the publishers or the external rights holders. [See Legal notice.](#)

Download PDF: 18.02.2025

ETH-Bibliothek Zürich, E-Periodica, <https://www.e-periodica.ch>

REVUE SYNDICALE SUISSE

ORGANE MENSUEL DE L'UNION SYNDICALE SUISSE

61^e année

Avril

N^o 4

AVS: assurance de base ou assurance populaire ?

Par *Giacomo Bernasconi*

Le congrès de Bâle du Parti socialiste suisse a fait rebondir la discussion sur la conception fondamentale de l'assurance-vieillesse et survivants; elle se poursuit, de manière souvent passionnée au sein de groupements divers – de l'Union syndicale suisse également. Les résolutions dont le problème a fait l'objet sont souvent dictées plus par le sentiment, des aspirations vagues et généreuses, que par un sain réalisme et une connaissance exacte des faits. Il me semble donc nécessaire de rappeler les réalités et les considérations qui ont abouti à la décision prise par le 38^e congrès ordinaire de l'Union syndicale, réuni à Lucerne du 13 au 15 octobre 1966 et aux résolutions qui l'ont confirmée depuis.

La position de l'Union syndicale suisse

Le passage de la résolution générale du congrès relative à l'AVS a la teneur suivante:

«Le congrès exige que le développement des assurances sociales soit poursuivi. ... Les prestations de l'AVS et de l'AI doivent être améliorées de telle sorte que ces deux importantes branches de notre sécurité sociale, combinées avec celles des institutions cantonales, communales, professionnelles et d'entreprises assurent des moyens d'existence suffisants aux vieillards, survivants et invalides.»

Le congrès s'est donc nettement prononcé en faveur de la conception actuelle de l'AVS: *assurance de base*. Si cette notion ne figure pas dans le texte, c'est un effet de la volonté de conciliation dont le Comité syndical presque unanime a fait preuve face à l'opposition du représentant d'une fédération, comme aussi de la tolérance du congrès lui-même, qui a accepté la proposition d'un délégué visant à supprimer cette notion de la résolution pour permettre à la fédération qui restait seule «contestataire» de retirer sa proposition – qui préconisait une «véritable institution populaire», terme vraiment propre à prêter à confusion. La proposition a été retirée. Mais si le Comité syndical et le congrès ont été conciliants quant à la forme et aux termes, ils sont restés fermes quant au fond.

A la suite de la décision du congrès, le problème a encore donné lieu à divers échanges de vues au sein de la Commission syndicale, qui a

confirmé tacitement la position adoptée par le congrès (la commission ne vote que rarement des résolutions). On conçoit d'ailleurs difficilement qu'un organe dont les pouvoirs sont moins étendus que ceux du congrès renverse une décision de ce dernier peu de temps après qu'elle a été prise.

La décision du congrès du PSS

Le passage de la résolution votée par le congrès du PSS des 15 et 16 juin concernant l'AVS/AI a la teneur suivante :

«Tous les salariés de la Suisse auront droit à une rente de vieillesse ou d'invalidité, dont le montant correspondra au moins au 60% de la moyenne de leurs revenus antérieurs réalisés au cours des dix années ayant accusé les plus forts gains.

»Les limites maximums du revenu formateur de rente, les rentes minimums des personnes exerçant ou non une activité lucrative, ainsi que les rentes de survivants devront être fixées par la loi en tenant compte de points de vue sociaux.

»Le pouvoir d'achat des rentes devra être maintenu. Il doit en outre être adapté périodiquement à l'augmentation du niveau du salaire.

»Les ayants-droit qui par suite d'absence du pays n'auront pas réglé les cotisations nécessaires, obtiendront des rentes proportionnelles à leurs versements.»

La résolution demande, en outre, que les dépenses exigées par les prestations des assurances (on a lieu d'admettre qu'il s'agit de toutes les assurances englobées dans le système complet de sécurité sociale qui est préconisé) soient couvertes à parts égales par les cotisations des employeurs et des travailleurs et par les pouvoirs publics. Les cotisations des assurés et des employeurs doivent être fixées en pour-cent de la somme des salaires et les contributions des pouvoirs publics en pour-cent des coûts des diverses assurances, mais à 50% des coûts de l'AVS/AI; le congrès s'est donc rallié au taux maximal actuellement inscrit dans la Constitution. La résolution prévoit une période transitoire pour prévenir les difficultés du passage de l'ancien au nouveau régime. Des réglementations spéciales peuvent être envisagées pour les personnes indépendantes.

Regrettables divergences

De toute évidence, l'USS et le PSS ont adopté des positions diamétralement opposées. C'est regrettable, non pas pour des considérations d'ordre idéologique – qui n'ont d'ailleurs guère joué de rôle dans cette affaire – mais pour des raisons concrètes. Il est déplorable que les avis divergent aussi fortement quant à l'appréciation des possibilités politiques et financières. Mais il est plus dommage encore que cette décision ait mis fin (provisoirement on l'espère) à l'étroite collaboration qui s'était établie entre les deux organisations en ce qui concerne le développement ultérieur de l'AVS/AI.

La confiante coopération qui a précédé la 6^e et la 7^e revision de l'AVS a porté ses fruits. Lors des deux revisions, une commission

commune avait présenté à l'unanimité des propositions; elles avaient été à leur tour acceptées à l'unanimité par les organes du PSS et de l'USS et avaient abouti à des mémoires communs au Conseil fédéral. Cette cohésion n'a pas été étrangère à cette heureuse réalité: les deux revisions ont été largement conformes aux propositions formulées par les deux organisations (sauf, en ce qui concerne la 7^e revision, pour ce qui a trait à l'augmentation des rentes et des cotisations, qui a été plus forte que les taux proposés).

Ce n'est pas l'Union syndicale, mais le Parti socialiste qui a mis fin à cette collaboration; il a cessé de tenir pour opportun – ou d'avoir le temps – d'examiner avec nous les diverses interventions visant à un renversement de la politique en matière d'AVS. L'Union syndicale n'a pas été à même – et elle ne le peut pas davantage aujourd'hui – de donner suite à l'invitation que lui a adressée le PSS, à la suite du congrès de Bâle, de coopérer avec lui à la rédaction du projet d'article constitutionnel fondé sur la résolution du congrès, tout simplement parce que notre participation à cette rédaction serait assimilable à une violation flagrante de la volonté affirmée par le congrès syndical de Lucerne.

De l'efficacité des initiatives constitutionnelles

Si l'on recourt à l'initiative constitutionnelle pour réaliser des postulats en matière d'AVS/AI, c'est parce que l'initiative législative n'existe pas. En effet, les bases constitutionnelles d'un développement de l'AVS existent depuis vingt ans; depuis lors, l'assurance a été fortement développée sans qu'il ait été besoin de modifier la Constitution. Il est dès lors pour le moins étonnant que l'on espère d'une revision de cette dernière une augmentation plus rapide et plus substantielle des prestations que d'un perfectionnement de la loi; que l'on paraisse céder à la tentation de croire que l'instrument de l'initiative constitutionnelle est plus aisé à manier, prometteur de succès relativement faciles. La liste des votations sur des initiatives constitutionnelles qui ont eu lieu de 1874 à la fin de 1967 montre que, sur 51 initiatives, 7 seulement ont été acceptées et 44 repoussées. Entre 1928 et 1947, et de 1950 à 1967, toutes ont été rejetées. Comme on le voit, l'initiative ne garantit pas des succès faciles et il faut en peser mûrement le lancement. Il semble bien qu'on ne s'en soit pas suffisamment soucié jusqu'à maintenant. Certes, dans maints cas, le lancement d'une initiative peut exercer une pression, provoquer un contreprojet ou accélérer la revision d'une loi. Mais ce moyen de pression peut aussi se révéler inefficace, ce que démontrent, hélas! les expériences faites en liaison avec la lutte contre la spéculation foncière et l'aménagement du territoire.

Les conséquences du rejet d'une initiative peuvent être extrêmement lourdes dans le domaine des assurances sociales. Non seulement

l'objectif visé n'est pas atteint, mais la décision négative risque de retarder fortement les améliorations ultérieures des dispositions légales. Si l'initiative AVS/AI du PSS était repoussée – ce que nous avons de nombreuses raisons de craindre – si l'on tire au-delà du but comme il semble que ce soit le cas, le rejet sera assimilé à un *verdict populaire* non seulement contre le régime de pensions populaires, mais contre toute nouvelle amélioration de l'AVS selon les méthodes appliquées – et à la cadence suivie et dans l'ampleur enregistrées jusqu'à maintenant. Rien ne pourrait être plus préjudiciable au développement ultérieur des assurances sociales en général et de l'AVS/AI en particulier.

Mais quelles sont les raisons qui ont incité l'Union syndicale à se prononcer pour le principe de l'assurance de base, à première vue plus compliqué et moins attirant que la conception de l'assurance populaire ?

Votations populaires sur des initiatives constitutionnelles de 1874 à 1967

<i>Année</i>	<i>Participation en %</i>	<i>Oui</i>	<i>Non</i>	<i>Objet</i>
1893	49,1	191 527	127 101	Abattage du bétail
1894	57,6	75 880	308 289	Droit au travail
1894	72,9	145 462	350 639	Initiative douanière
1900	59,0	145 926	270 522	Election du Conseil fédéral par le peuple
1900	59,0	169 008	244 666	Election du Conseil national (proportionnelle)
1903	53,3	95 131	295 085	Election du Conseil national (collèges électoraux)
1908	49,3	241 078	138 669	Interdiction de l'absinthe
1910	62,3	240 305	265 194	Conseil national (proportionnelle)
1918	65,4	276 735	325 814	Impôt fédéral direct
1918	49,6	299 550	149 037	Election du Conseil national (proportionnelle)
1920	60,5	269 740	221 996	Interdiction des jeux de hasard
1921	63,1	198 696	393 151	Suppression de la justice militaire
1921	63,1	398 538	160 004	Assujettissement des traités internationaux au referendum
1922	45,6	65 828	347 988	Naturalisations
1922	45,6	159 200	258 881	Renforcement de la sécurité de l'Etat
1922	45,6	160 181	257 469	Eligibilité des fonctionnaires
1922	86,3	109 702	736 952	Sacrifice unique sur la fortune
1923	53,2	55 145	445 606	Détention préventive
1923	65,8	171 020	467 876	Initiative douanière
1925	68,3	282 527	390 129	AVS, projet Rothenberg
1928	55,5	296 395	274 528	Maintien des kursaals
1928	65,0	248 350	420 082	Trafic routier
1929	66,4	226 794	467 724	Interdiction des eaux-de-vie

<i>Année</i>	<i>Participation en %</i>	<i>Oui</i>	<i>Non</i>	<i>Objet</i>
1929	67,3	18 487	672 004	Monopole du blé
1935	84,4	425 242	567 425	Initiative de crise
1935	60,0	196 135	511 578	Revision totale de la Constitution
1937	64,6	234 980	515 327	Interdiction de la franc-maçonnerie
1938	54,3	87 638	488 195	Referendum facultatif
1938	54,3	65 938	418 021	Industrie privée des armements
1939	46,0	141 323	347 340	Juridiction constitutionnelle
1941	60,1	304 857	452 873	Alcool
1942	61,9	261 605	524 127	Election du Conseil fédéral par le peuple
1942	51,4	219 629	408 821	Réorganisation du Conseil national
1946	51,3	124 792	525 366	Droit au travail
1947	59,4	244 792	539 244	Réforme économique
1949	42,5	280 755	272 599	Urgence
1950	43,7	158 794	429 091	Lutte contre la spéculation
1951	53,1	88 486	622 284	Banque Nationale
1951	37,6	165 713	341 869	Imposition des entreprises publiques
1952	49,1	129 243	552 122	Impôt sur le chiffre d'affaires
1952	53,9	328 341	422 255	Armement
1954	51,9	229 114	504 330	Rheinau
1955	55,4	329 588	381 588	Protection des locataires et consommateurs
1956	52,1	266 222	454 831	Concessions hydrauliques
1958	51,8	192 297	550 322	Abus de la puissance économique
1958	61,4	315 790	586 818	Semaine de 44 heures
1961	40,1	170 842	409 445	Initiative législative
1962	55,6	286 895	537 138	Interdiction des armes atomiques
1963	48,8	274 061	451 238	Initiative atomique II
1966	48,0	174 242	571 367	Lutte contre l'alcoolisme
1967	38,0	192 991	397 303	Lutte contre la spéculation foncière

Regard sur le passé

La conception de l'assurance de base et de la «solution suisse» (théorie des trois piliers) n'est pas nouvelle. Contrairement à l'opinion, largement répandue, que cette conception date de la 6^e revision seulement – et qu'elle a été formulée pour freiner l'augmentation des rentes – rappelons qu'elle n'est pas une «invention» du conseiller fédéral Tschudi, de l'Office fédéral des assurances sociales ou de la commission fédérale d'AVS. Elle s'est imposée à la commission d'experts qui a élaboré les structures de l'AVS en 1944–1946; les raisons qui militaient en faveur de cette conception étaient si évidentes qu'on s'y est plié sans opposition. Pas même le Parti du travail – dont les exigences, avant qu'il ne se rallie en principe au projet de l'AVS, allaient le plus loin – n'avait préconisé une rente suffisante pour garantir toute l'existence.

La réalisation tardive d'une assurance-vieillesse et survivants instituée par l'Etat est l'une des explications de la «solution suisse». Ce retard avait stimulé la création d'un réseau de caisses de pensions, d'assurances collectives, de fonds de prévoyance relativement plus dense que dans d'autres pays. Il apparaissait dès lors peu opportun de détruire ces institutions, ou d'en entraver leur développement. Au contraire, on estimait, de manière générale, que ce dernier devait même être encouragé, en particulier parce que la diversité de ces institutions répondait mieux à la diversité des besoins des milieux divers et à la diversité aussi de leurs possibilités financières qu'une assurance d'Etat monolithique et uniforme.

On hésitait tout autant à exiger des assurés des contributions sensiblement plus fortes que celles que percevaient les caisses de compensation pour pertes de salaire et de gain. De surcroît, on n'avait pas oublié le rejet, le 6 décembre 1931, du premier projet de loi AVS par 510 695 contre 338 838 voix.

Le coût d'une véritable assurance populaire

Tout membre d'une caisse de pensions sait qu'une contribution de 4% du salaire ne permet pas de financer une rente tant soit peu suffisante pour vivre. Même l'assurance populaire la plus modeste exige, pour être digne de ce nom, des cotisations de 14 à 16% – comme toute caisse de pensions qui verse des rentes fixées en relation avec le salaire. De surcroît, ces caisses, comme toute assurance financée selon le système de la capitalisation, perçoivent des sommes de rachat pour assurer l'accroissement du revenu (augmentations du salaire assuré). Le financement absorbe également le produit de l'intérêt du capital de couverture. Jusqu'à maintenant également, toutes les caisses de pensions tablent sur les «bénéfices de mutation» résultant des sorties prématurées consécutives à l'absence d'un régime de libre passage.

Dans la République fédérale d'Allemagne, l'assurance rente (AVS/AI) perçoit une cotisation de 18% du salaire; l'Etat verse une contribution plus élevée que chez nous, couverte par les recettes fiscales. La prime, qui augmentera encore au cours des deux prochaines années, s'établira à 20% en 1971. Malgré ces cotisations élevées, les rentes de l'assurance allemande représentent – approximativement – 45% seulement du gain touché en dernier lieu. Pour ce qui est de l'équilibre financier, un article de G. Heubeck, paru dans l'édition allemande de la «Revue syndicale» de septembre 1968 (p. 242 ss.), donne d'intéressantes informations. Il convient cependant de tenir compte de deux faits. Tout d'abord la cotisation est exigée jusqu'à concurrence d'un revenu de 16 000 DM seulement. D'autre part, c'est l'adaptation automatique et annuelle des rentes à l'évolution des revenus qui impose à l'assurance allemande les plus lourdes charges.

Ce système «dynamique» est également préconisé chez nous par les tenants d'une assurance populaire; c'est ce qui ressort de la résolution de Bâle du PSS. On imagine sans trop de peine les cotisations que devrait prélever une assurance populaire versant des rentes de 60% du revenu moyen obtenu pendant les dix meilleures années. Quant à savoir si le peuple suisse accepterait des charges aussi élevées, de faire le saut des cotisations d'aujourd'hui aux primes que ce régime exigerait, c'est une autre affaire!

Menace sur la solidarité et la compensation du renchérissement

La réalisation d'une assurance populaire versant des rentes de l'ampleur de celle que préconise l'initiative du PSS pose le problème de la solidarité.

De tous les pays, c'est la Suisse qui a poussé le plus loin le principe de la solidarité dans le domaine de l'assurance-vieillesse et survivants. Chez nous, l'obligation de cotiser s'étend à l'ensemble du revenu, sans aucune limite. A l'étranger, même dans les pays qui ont introduit une «pension populaire» (ou son approximation), la cotisation cesse d'être perçue à partir d'un certain revenu. Pour la partie du revenu qui dépasse cette limite, l'assuré cesse d'être astreint à l'obligation de cotiser. En Allemagne, cette limite est fixée à 16 000 DM; on envisage de la porter à 24 000 DM. En France, aucune cotisation n'est requise pour le revenu du travail qui dépasse 18 000 fr. Il est assez compréhensible que des contributions aussi élevées que celles qui sont exigées à l'étranger ne puissent l'être que pour un revenu restreint. En Suisse également, il serait impossible, pour des raisons *politiques*, de soumettre l'entier des revenus les plus élevés aux cotisations qu'appellerait une assurance populaire; en d'autres termes, l'application du principe de la solidarité devrait être limitée. Elle ne pourrait plus être intégrale comme actuellement.

Lors du congrès de Lucerne, j'ai évoqué pour la première fois ce danger d'un démantèlement de la solidarité. On m'a qualifié de pessimiste. Depuis lors, nous avons enregistré un premier affaiblissement – encore que léger – de ce principe: les cotisations des personnes indépendantes ont été fixées à 4,6% au regard de 5,2% pour les salariés. Que se passerait-il si, face à un projet d'assurance populaire, des dizaines de milliers de personnes s'apercevaient que, pour la prime qu'elles devraient verser, une assurance privée leur servirait des rentes sensiblement plus élevées? Tout simplement, le projet risquerait d'être balayé. Et si, de surcroît, la perception de la cotisation cessait à partir d'un certain revenu – même si cette limite était fixée à un niveau plus élevé qu'en Allemagne ou en France – l'AVS serait privée de ressources substantielles – qui devraient être alors fournies par les assurés des catégories inférieures et moyennes de

revenu. Dans tous les cas, ce système affaiblirait gravement la solidarité.

Rappelons que les moyens financiers nécessaires à l'adaptation des rentes au renchérissement sont fournis par les assurés dont une part de la cotisation est versée à titre de solidarité parce que leur revenu est supérieur au niveau jusqu'à concurrence duquel il est formateur de rente. Si la perception de la cotisation cessait à partir d'un certain revenu, le financement de la compensation du renchérissement serait également menacé.

Les capitaux de couverture: instrument d'investissement

Enfin, les capitaux de couverture des caisses de pensions, assurances collectives, etc., alimentent les investissements d'infrastructure. On sait qu'ils sont élevés et urgents. Actuellement, l'AVS n'est plus que de manière insuffisante en mesure de contribuer à alimenter ces investissements, pour la simple raison que ses dépenses sont couvertes pour l'essentiel selon la méthode de la répartition. Les réserves ne peuvent plus être augmentées très sensiblement, de sorte que l'AVS ne peut plus procéder à de gros placements. En 1967, bien que les dépenses aient dépassé trois milliards, l'excédent des encaissements a encore atteint près de 200 millions. Mais il est appelé à diminuer encore fortement au cours des prochaines années; à partir de 1973, il faudra même envisager des prélèvements grandissants sur les réserves.

Si, comme on peut s'y attendre, la transformation de l'AVS, assurance de base, en une «pension populaire» servant à elle seule des rentes suffisantes pour garantir l'existence, mettrait fin aux placements des caisses de pensions, assurances collectives, etc., et si, comme on peut également le prévoir, cette innovation freinait sensiblement l'accroissement de l'épargne bancaire et de l'épargne-assurance, deux sources seulement alimenteraient pour l'essentiel des investissements: a) les recettes fiscales dans le secteur public; b) les rendements des entreprises dans le secteur privé (autofinancement). Pour que ces rendements restent suffisants, les entreprises tendraient à augmenter les prix et à freiner encore plus fortement les hausses des salaires. Les consommateurs et les salariés feraient les frais de l'opération. Il va sans dire aussi que l'épargne des travailleurs serait ainsi compromise. Quant aux institutions de prévoyance et d'assurance des syndicats, elles cesseraient de se développer; elles ne seraient plus à même d'accumuler des capitaux et d'en placer, de participer aux investissements.

Où en sommes-nous?

La «Correspondance syndicale» a rappelé dernièrement l'évolution des rentes AVS depuis le début de cette institution. Nous y renvoyons

le lecteur. Relevons cependant que les bénéficiaires de rentes minimales touchent aujourd'hui, avec les prestations complémentaires, plus de huit fois plus qu'il y a vingt ans; quant aux rentes maximales, elles ont un peu plus que triplé. Le tableau ci-dessous indique l'ampleur, en pour-cent, de la rente maximale de couple au regard du revenu effectif moyen :

<i>par an</i>	<i>Revenu effectif moyen</i>		<i>Rente de couple par mois</i>	<i>Montant en % de la rente AVS au regard du revenu effectif</i>
	<i>par mois</i>	<i>déterminant¹</i>		
3 428	286	6 000	320	112
4 800	400	8 400	368	92
6 170	514	10 800	416	81
7 085	590	12 400	448	76
8 000	666	14 000	480	72
8 915	743	15 600	512	69
10 285	857	18 000	560	65
11 200	933	19 600	592	63
12 570	1 047	22 000	640	61
13 200	1 100	—	640	58
14 400	1 200	—	640	53
15 600	1 300	—	640	49
16 800	1 400	—	640	45

¹ Revenu effectif annuel moyen revalorisé de 75%.

Les calculs tablent sur le revenu moyen déterminant résultant de la revalorisation de 75% du revenu effectif moyen. Le revenu effectif a été recalculé à partir du revenu déterminant, ce qui explique pourquoi les chiffres ne sont pas arrondis. Il apparaît que, jusqu'à concurrence de plus de 12 500 fr., le revenu effectif est couvert par la rente de couple dans une mesure de 60%. Ceux qui revendiquent des rentes couvrant 60% du revenu veulent-ils que cette proportion soit applicable également aux assurés dont les revenus dépassent considérablement la limite du revenu formateur de rente? En d'autres termes aspirent-ils à une «pension populaire» pour privilégiés?

On me répondra probablement que la couverture de 60% est demandée pour les rentes *simples*. Il faut cependant se rendre à l'évidence que le rapport actuel entre rente simple et rente de couple aboutirait à un degré de couverture de 96% pour les couples. Si vraiment on tablait, pour déterminer le montant de la rente, sur les dix années pendant lesquelles le revenu du travail a été le plus élevé, cela signifierait, en fait, que tous les couples bénéficieraient d'une rente de plus de 100% du revenu moyen.

Maintien d'une relation raisonnable entre l'assurance d'Etat et la prévoyance privée

Il ressort de ce qui précède qu'il faut tendre, à mon avis, à une relation raisonnable entre l'AVS et la prévoyance privée. Cela ne signifie nullement que les prestations AVS doivent être stabilisées au niveau actuel et que seul le «second pilier» doit être encore développé. Même en restant une assurance de base, l'AVS peut et doit être encore perfectionnée; il me paraît même que sa contribution à la sécurité de l'individu doit être encore augmentée. En revanche, il ne me semble pas du tout nécessaire d'en faire le seul garant de cette sécurité des vieux jours. C'est dire que le réseau des institutions d'assurance et de prévoyance des entreprises et associations doit être développé de manière nettement plus rapide que jusqu'à maintenant. On a trop longtemps pris prétexte de l'existence de ces institutions pour s'opposer au perfectionnement de l'AVS. Cependant, la statistique des caisses de pensions montre qu'un changement s'est amorcé. Certes, il n'est pas difficile de rétorquer qu'une proportion encore trop élevée des travailleurs ne sont pas au bénéfice d'une caisse de pensions. Il va de soi que le développement du «second pilier» et l'amélioration de ses prestations exigent du temps. Mais du temps, toutes les activités humaines et sociales en requièrent! Cette remarque vaut aussi pour l'instrument de l'initiative constitutionnelle dont l'aboutissement ne réalise d'ailleurs pas l'objectif visé, mais prépare seulement sa réalisation par le moyen de la loi. Plutôt que de critiquer le développement insuffisant du «second pilier», il serait préférable de s'abstenir tout d'abord de l'entraver. Et c'est exactement ce que font les «généreux» promoteurs d'une assurance populaire. Si j'étais entrepreneur et si j'avais l'intention de créer ou d'améliorer une institution de prévoyance, eh bien! j'hésiterais aujourd'hui avant d'entreprendre cette tâche; pour ne pas risquer de faire œuvre peut-être inutile, je resterais dans l'expectative; j'attendrais que les dés soient jetés, soit pour une assurance de base raisonnablement améliorée, soit pour une «pension populaire». Quoi qu'il en soit, on ne peut tout ensemble critiquer le développement insuffisant du «second pilier» et le compromettre en demandant à grands cris la création d'une caisse populaire de pension! Le moment est venu d'unir toutes les énergies pour stimuler les assurances complémentaires. Le législateur pourrait y contribuer par un traitement fiscal plus raisonnable des capitaux de couverture des institutions d'assurance et de prévoyance privées, comme aussi des polices de libre passage.